

憲政叢書

人民之權利義務

潘公展主編
章淵若編著



正中書局印行

目次

上編
緒論

[illegible]

下編
本論

[illegible]

上編 緒論

第一章 現代憲政革新之原則

近世憲政之邦，其憲法之精神，因時代之推移，事實之證明，已有種種無可諱飾之缺陷。吾國制憲，應有「後來居上」之抱負，既不能倖憲法之原理，又不得盡從既往之窠臼。僅就憲法之實質而言，現代憲政，實已有重大之變革；此爲討論人民權利義務問題首先應有之認識。舉要言之，約有五點：

一曰權利觀念之革新 十九世紀以來，歷史、實利、社會諸派之法家，一致否認天賦人權之說，即首倡天賦人權之法蘭西，亦已不用此種玄學之名稱。國父深認此種觀念之缺乏事實與科學的根據，故認民權與所謂天賦人權者殊科，復曰：「就歷史上進化的道理說，民權不是天生出來的，故推到進化的歷史上，並沒有盧騷那種民權事實」，因而提倡革命民權之新說。近代各國，因受主觀玄學天賦人權說之支配，個人主義，猖獗不堪，即在妨礙公眾利益之時，仍不失其主觀權利之根據，此實近代一切社會病象之所由生！吾人欲求新的革命社會之建設，對於傳統的主觀的玄學的權利觀念，首應加以革新。所謂「天賦人

權」之觀念，當不能再留於吾國憲法之中也。此應注意者一。

二曰義務觀念之並重。權利義務，本爲對待名詞，亦可謂一物二面，而歷來法制，每捨義務而言權利。此種輕義務重權利的法律精神，充其流弊之所極，遂使天下滔滔，均熱中於權利；而人類社會，亦充塞鬥爭殘酷之現象。法儒孔德，深察時弊，故力矯前說，謂：「每人均有其對於全人類之義務，無所謂權利」。國父深知人類之弱點，尤復大聲疾呼：「人生當以服務爲目的，不能以奪取爲目的」。社會生存，繫於分工合作之關係；吾人既不能外此關係，離社會而獨存，吾人所負於社會而應報於社會者，亦殊無限也。惜乎歷來立法精神，偏忽於此，遂使社會生活，病象叢生，而個人生活，亦茫無歸宿；祇求私利，各趨極端，不知有社會，更不知有國家。吾人欲救時艱，自應將人民對於國家社會之基本義務，如守法、納稅、衛國、求知、工作、勞動、運用財產、造福社會諸端，加以嚴密的規定。此應注意之點二。

三曰私有觀念之革新。私有觀念，爲歷來法制基礎之重心。守舊學者，迷於固執，不敢稍損毫末，以爲非此不足以維社會之秩序，增社會之生產。吾人固反對馬克思之學說，惟財產制度，究須適應人類經濟慾望而維持，而演進。依照國父之遺教，私有觀念，亦有加以革新之必要。（一）財產自由，並非個人之天賦人權，乃係一種客觀社會職務。（二）財產所有者，應盡其運用財產之義務。（三）運用財產權時，不能僅以個人私利

爲目的，復須有益或不妨於社會全體之利益。（四）國家於必要時或爲限制個人權利畸形之發展，或爲興辦社會有利之事業，可以給付適度之代價，強制收用私人財產。（五）一切非由所有者勞力所得之財產價值增益之權利，不能爲所有者所獨享，而應歸諸社會全體。（六）財產權利之獲得，應以所有者運用財產之社會職務爲條件，凡不盡此職務者。國家可褫奪其所有權，此應注意之點三。

四曰自由觀念之革新 近年以來，國人誤解自由而醉心自由，流毒所至，遂至民心離散，不能團結！國父雖爲人民爭民權而革命，然而其對於自由之意見曰：「自由不可用到個人上去，而應用到國家上去。個人不可太自由，國家要得完全自由」。因下自由之定義曰：「在一個團體中，能夠活動，來往自如，便是自由」。此自由之新解，實具社會學上之價值。蓋人類爲社會的動物，不能離社會而獨立。故自由非天賦人權的，而應受團體的限制。吾人所以須得自由，實欲充分發展吾人智德體之優性；俾得分工合作，以圖人類之共存。故現代自由之意義，既非極端的個人主義，而自由之限制，亦非僅消極的止於所謂「不妨礙他人之自由」，復須積極的發展其智德體之優性，以完成其分工合作之社會的使命。此種觀念，實足以收拾離散之人心，鞏固國家之基礎。吾人討論憲法，尤應加以注意。

五曰人民生活之保育 經濟生活，雖非人類生活之中心，人類組織國家之目的，要在

適當解決人民衣、食、住、行、育、樂諸問題。故普魯東論社會正義之真諦，歸結於經濟基礎之平等。中國革命之目的，「要把政治問題與經濟問題同時解決」，「不爲了民生，我們便用不到革命」；可見吾國革命之精神，亦重在解決人民之生活。惜乎歷來法家，深受自然法派、重農學派、以及警治國家主義之影響，盡蹈捨本逐末之大病。因受自然法派之影響，所以祇信天賦人權，而不知國家乃與人民以權利，更不知國家有保育人民之義務。因受重農學派之影響，所以過信極端放任的個人主義，國家亦一任個人之強併豪奪而無從干涉。因受警治國家主義之影響，故認國家之職務，祇在組織強有力之軍警，祇在消極保護資產階級之利益，而不知積極保育人民之生活。此一切社會問題、世界問題之所由生也。吾人欲匡補歷來法制精神之缺陷，欲改善社會不良之關係，欲解除人民生活之痛苦，欲促進人類文化之發展，自應遵守 國父之遺教，加重國家對於人民之義務，積極保育人民之生活。憲法對於教民、惠工、養老、撫幼、濟貧、扶弱諸端，均應加以嚴密之注意。此爲近世憲法之新趨向，尤爲後來居上之中國革命者所應特別重視者也。

第二章 人民權利與國家觀念

弁言 弁代國家學者，或以國家爲目的，人民爲工具；或以人民爲目的，國

家爲工具，爭執不已，而各有偏。此爲制憲立法之重大前提，尤爲討論人民權利義務應解決之基本問題。爰列此章，分析國家之觀念，進論人民與國家之關係，則一切無謂之爭執，固不難迎刃而解；而實施憲政後一切政爭的紛擾，或亦可藉正確的認識，消弭於無形，是篇之作，實本斯旨。

一 國家觀念之紛歧

關於國家之意義，學者往往因學術與主義之不同，而各異其說。以致國家觀念，異常紛歧；衆說紛紜，莫衷一是。而一般國人，又往往因襲盲從，以致發生甚多危險錯覺。

就學術之派別而分析，國家之意義，約有六說：社會學者謂國家係一社會事實，一種社會現象。歷史學者謂國家係一種歷史發展之產物。心理學者謂國家係依心理原則所發現之一種意志的組織。倫理學者謂國家係實現倫理目的之一種制度。法律學者謂國家係創造法律，與維護法律權利之一種機關。政治學者謂國家乃爲統一目的而設之政治組織。以上各說，雖立場各有不同，但均足以表明國家之特質。

若就主義之分野而論，則國家觀念，更形紛歧。無政府主義者以爲國家爲壓迫個人自由與保障資產階級權利之團體。彼等態度，非常激烈；彼等根本否認權威，根本厭惡國家，不要國家，主張將國家根本毀滅。工團主義者，亦厭惡國家，以國家爲剝奪勞動者之

工具，主張由勞動者之「直接行動」推翻國家，爭取自己之權利。共產主義者，視國家為經濟上之強者榨取經濟上之弱者的工具，為階級分裂之結果，倘至階級消滅之時，國家即不能存在。以上諸派，均比較激烈，皆屬不承認國家有存在之價值者。基爾特社會主義者，雖承認國家有存在之必要，但不以國家為萬能的。故彼等不主張激烈的取消論；而主張以政治職務歸諸國家，生產事業則歸基爾特治理。多元主義者如，梅特蘭、拉斯基、巴格（Maitland, Laske, Barker）氏等不以國家權力為至上，僅以國家為社團之一種，且與其他社團相對立。其次如個人主義者，雖厭惡國家，以國家為一種不得已的、不幸的、暫時的組織，但彼等復患得患失，又不敢不承認國家，以為在社會組織尚未健全，尚未改變之時，國家之組織仍有暫予維持之必要。此外，尚有玄想的國際主義者，彼等憧憬於世界大同之幻境，以為國家並非人類合理的組織，從而躍等修齊治平必要的歷史演進之階段，忽視其對祖國應盡之職責。此種思想在人羣進化最高的理想上雖未可厚非；但其對於國家認識之不足，與前述各派，初無二致。

中國民衆之國家觀念，向極薄弱，益以年來思想龐雜，一般學者，好高騖遠，標新立異，致舉國人民對於國家意義，更乏正確認識，實為民族之不幸，亦為憲政實施之一種障礙。

二 國家本質之確認

國家雖爲一種社會組織，但較一般社團，實有不同之特質。第一、一般社會其組織之成員，係自由參加，而非強迫的。如青年會爲一種社團，同鄉會亦爲一種社團，參加與否，可以一任自便，他人不得強迫。國家則不然，汝既生於該國領土之內，汝必爲該國之國民；雖可歸化他國，但無論如何，終不能不有一固定之國籍，無論如何，終不能離開國家權力之支配與保護。此其不同之特點一。第二、普通社團之分子，亦同時可以加入數種社團；國家之成員則不然，不能同時兼數國籍，換言之，每一國民，應忠於一國，當爲祖國效忠盡責！此其不同之特點二。第三、普通社團，並無國界，一個社團之內，可以網羅各種國籍不同分子，同時有同等之義務與權利；國家則必以領土爲界限，雖今交通發展，一國之內，往往有各國之僑民與本國之公民，但在國法上之地位並非相同。此其不同之特點三。第四、普通社團之目的，係特種的，狹義的，或爲經濟的，或爲學術的，或爲社會的，或爲文化的，而國家之目的，則較爲複雜，較爲普及，較爲廣泛。此其不同之特點四。從縱的方面言，普通社團之生命，爲比較暫時的，而國家生命，則生生不已，綿延不斷，應歷千秋萬世而存在，否則卽爲亡國。此其不同之特點五。第六、就橫的方面言，普通社團，僅能解決局部問題；如商會，僅能解決商人或商務方面之問題；工會農會，亦僅能解決工農方面問題；而國家則能解決全部問題。此其不同之特點六。第七、普通社團之權力，並非最高的，並非強制的；國家則有強制的權力 (legal power of coercion)，有最

高之主權力(the power of sovereignty)，雖近世學者，間有否認主權絕對之說，雖主權之意義性質，亦可隨時代之推移而變革，但主權之爲物，仍應爲國家存在不可缺少之要素。此其不同之特點七。

基上分析，可知國家與社團，實大有分別。吾人何能因惑於多元論之理論，從而否認國家存在之價值；更何能盲從偏激之理論，或過信虛玄之空想，從而否認國家，自棄其祖國？自十九世紀以來，民族主義之發展，確爲各國強盛之原因，而我國一部分民衆，依然無健全之國家觀念，強烈之民族意識，致形成國內散漫、凌亂、自私、卑怯之病態，從而釀成無紀律、不團結之危機。故吾人今日復興圖強之道，首當以培養民族意識，啓發國家觀念爲起點。卽如蘇聯，雖在彼所祖述之主義上，應當不要國家；但在革命建國之實際經驗上，非但不能否認國家，而其國家觀念之色彩，反而格外濃厚，更形強化。蘇聯新憲法固已反映強烈的民族主義之精神；而此次對德之堅韌作戰，英勇卻敵，尤爲蘇聯當局強化民族主義之具體表現。

三 國家生命發展之基礎

歷來多數政治學者，創造各種學說，藉以說明國家之本質，說明國家之起源，如神權說、家族說、財產說、唯心說、強力說、契約說、合力說、道德說、國家人格說、有機體

說、職能說等。以上各種學說，雖各有見地，且各具相當勢力，然其中數說，或僅爲虛玄之論斷，或缺乏事實之基礎，或僅爲玄學之啞謎，或缺乏科學之論據；且大都祇能說明國家之本質，至多僅能說明原始國家成立之起源。茲以本章範圍所限，亦不能加以深論。

現在所當檢討者，爲國家生命究如何始能發展？始能維持？其發展維持之動力究竟何在？此等問題，雖一般國家學說，未予明白解答，但吾人仍可假通常國家學說，加以說明。

(一)神權說 初民之世，政教不分，人民觀念，非常迷信。當時統治者，大都利用神道設教，假託神意，以統治天下，維持國家之權力。東西各國，莫不如此。詩經皇矣云：「皇矣上帝，監下有赫；臨官四方，求民之莫」。書經康誥云：「我西土惟時怙冒，聞於上帝，帝休，天乃大命文王殄戎賊殷」。此即爲我國古代神權說之例證。漢高祖欲得天下，故意造出「赤帝子斬白帝子」之寓言，自命爲赤帝子，乃真命天子，並非草澤英雄，因能斬澤中大蛇而得天下。關於此種假託神意，替天行道之說，中國歷史甚多例證，不勝枚舉。中國之皇帝，以「天子」爲尊稱，以「祀」爲國家大事，可見神權說在我國之地位。即在外國，神權說之勢力，亦甚發展。非但在十六世紀之末葉，皆藉神權說維持國王之權威。即至十九世紀，尚有斐謀爾(R. Finner)氏，主張國王之權力，係本諸上帝。甚至德皇威廉，且公然對軍隊言：「吾之王權乃上帝賜予者」。然而此種學說，究竟爲超科學超現實

之虛玄理論；且僅爲維持帝王一己權力之一種說法，降及今日，已無存在之價值。

(二)合力說 主此說者，以國家爲一種團體，爲多數人的合力之形體。國民之力，依國家而結合；國家之力量，比無結合無組織之多數人的力量，更爲強大。此種更強大之力量，乃依國家之組織而產生者。人類進化之結果，人類之自然力與抵抗力，雖日漸消失，而人爲力則日漸強大。此種人爲力，發源於人類之各種團體之內；而其根本源泉，則爲國家。所有人爲之法律的力量，其最後之基礎，即爲國家。曼宰爾(Menzel)氏云：「國家即爲造成國民合同力，與處分此種合同力的制度之全體」。國民應爲其全體而貢獻其肉體的、經濟的、精神的與道德的力之一部，國家僅係將此種種國民之結合力，加以處分之一種制度。準此而觀，國家之實體，乃係國民種種力量之整體，其生命之發展自須視其國民之肉體力、經濟力、道德力、精神力之是否充實而定，且須視其國民種種力量，能否貢獻國家，而凝成一體而定。

(三)強力說 強力說有各種不同之派別，有爲君主主義辯護，反對民主主義、立憲主義者。主此說者，如瑞士學者霍勒(Von Hölzer)，霍氏反對契約說謂強者支配弱者，係自然天則，國家乃基於此種天則而生之事實，並非出於民意。其次如柴思克(Treitschke)氏，亦謂強的族團戰勝弱的族團，遂成立強大之國家。柴氏此說，係受俾士麥「鐵血主義」之影響。其次如社會主義者，則以之爲否認現代國家之理由。主此說者，如無政府主

義者蒲魯東輩，如社會主義法家安東曼格（Anton Maenker）等，如社會學派何本海（Oppenheimer）氏、甘普羅維次（Gemplavicz）氏、甘氏等。「所有社會現象，概基於種族鬭爭；乃由勝利之統治種族與被征服的被治種族相合而成者」。何氏則謂：「將來之國家可希望失卻此種強力之掠奪性質，而變為自由民之社會」。安東曼格氏謂：「歷來之國家為個人之強力國家，將來之國家不可不變為國民勞動之國家」。其他學說，如狄驥（Duguit）氏，亦主強力說，否認契約說，彼亦以為一切國家，無論為過去抑現存的，其產生，皆由於人類之有強弱。因強弱之存在，遂有治者與被治者之分野。惟狄氏思想，較為進步，彼雖以強力解釋國家之起源，但否認強力足為國家權力之根據。因強者支配權力，僅為一種事實，僅為一種自然現象；但任何事實權力，俱不能構成倫理上或法律上之權利，在道德上無強制他人服從之根據。故強力說，雖因一般學者之偏見，不免發生流弊，但若能依狄驥氏之說，將國家發生之原因，與國家權力之根據，判為兩事，則自有其相當真理。國家之統治權，必以強力為後盾，方能維持。所謂強力，析言之，即為兵力，警察力與經濟力。凡此種種強力，如不健全，則統治權必隨之而衰；若強力全失，則國家之生命，將無以維持！準是而觀，國家生命之依托，實不能不以強力為基礎；國家之強弱，固須視國力之盛衰，而國力之盈虛，尤可決國家之存亡。此非武斷之臆說，乃為古往今來一切國家生存之事實！孔子曰：「足食，足兵，民信之矣」。足食，即為充實國家之經濟力，生產

力；足兵，即爲充實國家之自衛力，抵抗力。可見強力說，並非全係霸道；即素倡仁義王道之孔子，亦未嘗漠視。在強敵壓境，國土淪胥之今日，吾人尤應對於此種學說，有明白深刻的認識之必要。

（四）有機體說 有機體說，雖有各種派別；有用以爲君主專制，中央集權，或社會主義辯護者；有用以爲自由主義，地方分權，個人主義辯護者。雖結論不同，功效各殊，且不免有牽強附會，言過其實之缺點，但吾人如能體會其真諦，而妥爲運用，則一方固可力矯個人主義之短，同時復可啓發個人主義之長。易言之，吾人一方面可利用此說，以喚起個人之自覺，使每一國民，皆能認識而負起其對社會國家之責任。同時吾人又可利用此說，以培養民族意識，啓發共同團結之精神。因有機體說，一方面側重國家統一性，以及構成國家之個人與個人間之聯繫性；使國民知國家與其他動植物相同，乃自己逐漸生長而成；個人不能離國家而獨存，正與腿不能離身，枝不能離樹而獨存，同一理由。同時有機體說，又明示吾人，構成國家之各分子，各有其特殊之機能；爲國民者，應各本其能，各盡其責，爲滿足總體之需要而努力。當社會因生長進化而趨於複雜之際，遂產生分工之現象，遂發生機能不同之新器官，適與動物有機體中之機能分化相符。是以無論社會之有機體、或動物之有機體，其健全與否，全視其構成之部分，是否健全發展，是否能盡本職以爲斷。社會有機體中之鐵工、礦工、或食料之生產者與分配者，如果停止工作，或不能盡

其社會經濟中所應盡之職能，則全社會必受其鉅大之損失。

綜上所述，可知國家生命之發展，實不能不以力為基礎，此乃無可否認之事實。優勝劣敗，弱肉強食，在此社會演化與民族圖存之公律之下，吾人如欲爭取民族之生存，維持國家之命脈，自不能不謀國力之充實。而國力充實之前提，尤應賴其國家生命之細胞，即每一國民，是否克盡其天職為滿足其總體之需要而努力，為亢進其國家之機能而奮鬥，將各人之聰明才力，貢獻於國家。集全國民經濟道德精神肉體之力而蔚為強固之國力。

四 人民與國家之關係

吾人既不能不承認國家生命發長之基礎在力，尤其在構成國家細胞之人民的各種能力之貢獻；於此，吾人始可以進而推論人民與國家之關係。

在近代多數權威學者所下之國家定義中，吾人當可明瞭人民與國家之關係。白倫哲理 (Bluntschli) 氏云：「國家為一羣在一固定領土內有政治組織之人民」。霍蘭 (Holland) 氏云：「國家為通常占據一固定領土之人類之集合，彼等大多數人民之意志，或某一階級之人民之意志，能藉其雄厚之實力，克復任何反對者之意志，而無阻礙的實現」。魏爾生 (Wilson) 氏云：「國家，乃在一定領土之上，為法律而組織的人民」。愛斯曼 (Eismann) 氏云：「國家為全體人民之法律的人格化」。費立模 (Philimore) 氏云：「國家乃羣永占

一固定領土，由共同法律習慣與風俗，結合而成的一個政治團體之人民，彼等有一個有組織的政府，藉以行使獨立之主權，與統治其疆域以內所有的人與物，彼等有與地球上其他社會宣戰媾和以及發生一切國際關係之能力」。

從以上各種國家之定義中，吾人即可歸納，構成國家之重要原素。在通常政治學家之著作中，大都承認國家有三要素：一爲人民，二爲主權，三爲領土。但作者以爲人民與國家之關係，實更爲重要，可謂爲國家唯一之要素。就最通俗淺顯之理由言之，國家原爲人類之集團；世界上決無無人民之國家，此爲顯而易見之理。同時，所謂領土主權，雖爲國家所不可少之要素；然領土之維護，主權之完整，均賴其人民之力量爲後盾。若其人民不健全，無力量，則其疆土雖大，可以日蹙千里，被人割據，而主權亦可被人蹂躪，被人否認，是以國家之要素，雖有數種，但其最重要者，則爲人民。

五 結論

吾人此種國家觀，實有其客觀的歷史事實基礎。人類無論在任何時代，必具有兩重資格：一方面爲一獨立之個人，一方面則爲同類的團體之一員。無論缺乏其中何種資格，即不能謂爲具備人類之本質。是以任何社會國家之發展，必須有兩個重要條件：一方面爲民族意識之發展，一方面爲國民責任之自覺。歐洲各國所以能超脫其中古之黑暗時代，而有今

日突飛猛進之發展，亦皆基於兩種歷史之大動力！其一、即爲文藝復興運動以後的自我覺悟，「近世之政治學術，苟一一窮其源而溯之，實無不發軔於此十四、五、六、三世紀之間。自個性之靈，光燄萬丈，用之於外延，而國家之形式成焉；用之於內包，而革命之事業生焉。爲問此個性之發達於何始，曰始於文藝復興。自理智之刃，脫穎而出，其方向之趨於自然者，則科學之基礎立焉；其方向之趨於人生者，則哲學之門譚闢焉。爲問此理智之發展於何始，曰始於文藝復興」（參看蔣百里著：歐洲文藝復興史）。此外尚有一種動力，即爲十九世紀以還，各國民族主義之發展。因民族主義之發展，遂在最近一百幾十年間，造成法國之團結，意大利與德意志之統一，日本之維新，波蘭、芬蘭、挪威、捷克、希臘、與巴爾幹諸國之獨立自強；同時促進土耳其帝國、奧大利帝國、與俄羅斯帝國之解放。即在今日，仍爲國際間一種不可違抗之推動力。蘇聯革命以後，由於實際政治之教訓，故其新憲法之修改，仍有強烈的民族主義之精神。

中國民族之病態，虛心檢討，約有二端：一則爲一般民衆受魏晉六朝以後歷史惰力之支配，習於頹廢，不知振奮，從而形成一種極端浪漫主義之怠惰力，極端個人主義之頹敗性，以致將國人對於社會之活動力以及對於國家之責任心大爲消失。其次則爲國家觀念不發展，因此中國雖以地廣人衆聞於世，但多數國民，依然皆不能與國家發生關係，凝成一起。故在一般人民之心理中，無整個國家之利害，祇有個人之私利；非但不知盡其對國家